

Le vote de la Loi sur la philanthropie, Nouveau jalon de la construction du système de « gouvernance sociale aux caractéristiques chinoises » ?

Le vote de la Loi sur la philanthropie (*cishan fa*, 慈善法) en Chine le 16 mars 2016 par l'Assemblée nationale du peuple a été largement salué par les commentateurs chinois et étrangers. Premier texte de loi visant à réguler et encourager le développement du secteur philanthropique en Chine, il a été adopté au terme d'une saga législative de près de onze ans. Une première proposition de texte, rédigée entre 2004 et 2007 par le ministère des Affaires civiles, avait été soumise à la Commission des affaires législatives du Conseil des affaires d'État en 2008 ; mais ce n'est qu'en octobre 2015 qu'une version officielle du texte de loi a été publiée avant d'être soumise à une session de consultation populaire¹. Cette première consultation a donné lieu à la publication d'une deuxième ébauche le 31 janvier 2016. Une troisième et ultime version de la loi a ensuite été proposée le 9 mars 2016 avant d'être votée le 16 mars avec 2636 de voix favorables sur 2850².

L'accélération du processus législatif à partir d'octobre 2015 jusqu'au vote de la loi en mars 2016 est particulièrement significatif. Le vote coïncide en effet avec l'adoption officielle du treizième plan quinquennal dont un des objectifs est d'éliminer la pauvreté en Chine d'ici l'année 2020³. Le développement du secteur philanthropique constitue en ce sens un volet essentiel de la stratégie nationale de « développement social » (社会发展, *shehui fazhan*) et de réduction de la pauvreté. Comme l'explique Jia Xijin, directrice-adjointe du centre de recherche sur les ONG du département d'administration publique de l'université Tsinghua, l'importance du « développement social » ne faisait pas l'objet d'un réel consensus au moment où le projet de loi avait été soumis par le ministère des Affaires civiles huit ans auparavant, la priorité étant plutôt accordée au développement économique⁴. En outre, l'utilité du secteur philanthropique, encore très embryonnaire à ce moment-là, n'était pas reconnue pleinement. Les divergences portant sur la définition même du concept de philanthropie ou de charité (*cishan*, 慈善) auraient également retardé le processus législatif, en particulier en raison du caractère non-gouvernemental traditionnellement associé à la philanthropie. Pour Jia Xijin, l'adoption de la Loi est révélatrice du consensus désormais atteint au sein de la société chinoise et des cercles dirigeants sur la nécessité d'encourager le développement du secteur philanthropique et de soutenir ainsi les orientations politiques du pays en matière de « gouvernance sociale » (*shehui zhili*, 社会治理).

¹ Voir : « China's Long Road to the Charity Law », *China Development Brief*, 15 juin 2015, <http://chinadevelopmentbrief.cn/articles/chinas-long-road-to-the-charity-law/>

² L'entrée en vigueur de la loi est prévue le 1^{er} septembre 2016. Le texte complet de la Loi et sa traduction non officielle en anglais faite par China Development Brief est disponible à l'adresse suivante : <http://chinadevelopmentbrief.cn/wp-content/uploads/2016/04/Charity-Law-CDB-Translation.pdf>

³ 70 millions de personnes seraient concernées. Voir : « Lifting 70 millions out of poverty will be a challenge », *China Daily*, 13 novembre 2015, http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-11/13/content_22452319.htm

⁴ Jia Xijin 贾西津, « 慈善法的善意与尴尬, *Cishan fa de shanyi yu ganga* » (Les bonnes intentions et les points fâcheux de la Loi sur la philanthropie), 爱思想 *Aisixiang*, 8 décembre 2015, <http://www.aisixiang.com/data/94867.html>

La philanthropie chinoise s'est développée rapidement au cours de la dernière décennie et en particulier après le tremblement de terre du Sichuan de 2008. L'augmentation continue des dons destinés à des œuvres caritatives, dont le montant total est passé de 10 milliards de yuans en 2006 à 100 milliards de yuans en 2014, témoigne de cet essor⁵. Néanmoins, de nombreux observateurs s'inquiètent du retard de la Chine sur le terrain de la charité. Le World Giving Index de 2015, publié par la Charities Aid Foundation, plaçait par exemple le pays à l'avant-dernière place du classement des pays les plus investis dans les œuvres caritatives⁶. Parmi les principales causes avancées pour expliquer les difficultés du secteur philanthropique en Chine figure le manque de légitimité des organisations à but caritatif au sein de la société chinoise⁷. De nombreuses affaires médiatisées, à l'instar des scandales ayant frappé la Croix Rouge chinoise⁸ ou l'affaire Wang Yuqiong⁹, ont sévèrement entaché la réputation des organismes de bienfaisance et en particulier celle d'organismes reconnus, souvent affiliés au gouvernement ; ce qui a d'autant plus renforcé la méfiance du public envers ce secteur aux contours flous. Le manque de reconnaissance institutionnelle, l'absence de réglementations spécifiques au niveau national et les multiples contraintes administratives pesant sur les organismes caritatifs auraient également largement freiné leur développement. Un grand nombre d'organisations ne sont pas enregistrées officiellement et survivraient au prix d'une relative précarité, leur existence dépendant en grande partie du bon vouloir des autorités locales. En 2015, 600 000 organisations à but caritatif étaient enregistrées officiellement mais leur nombre serait plus vraisemblablement, selon certaines estimations, de plus d'un million¹⁰.

Aux yeux de bon nombre d'observateurs, la Loi sur la charité arrive donc à point nommé pour résoudre ces difficultés et permettre au secteur philanthropique de s'épanouir pleinement. Toutefois, certains commentateurs se montrent plus dubitatifs et s'interrogent

⁵ Li Ya, « 争议的背后是对慈善法的更高期待, *zhengyi de beihou shi dui cishanfa de geng gao qidai* » (Les controverses trahissent les grandes attentes soulevées par la Loi sur la charité), 中国网 *Zhongguo wang*, 17 mars 2016, http://opinion.china.com.cn/opinion_65_145765.html

⁶ "CAF World Giving Index 2015, A global view of giving trends, *Charities Aid Foundation*, novembre 2015, http://www.cafamerica.org/wp-content/uploads/1755A_WGI2015_Report_WEB_V2_FINAL.pdf

⁷ Sur le développement et les difficultés du secteur philanthropique en Chine, voir notamment « New Trends in Philanthropy and Civil Society in China », *China Development Brief*, Special Issue, Summer 2011, <http://chinadevelopmentbrief.cn/publications/special-issue-philanthropy-civil-society-china-summer-2011/> ainsi que Thomas David Dubois, « Before the NGO, Chinese Charities in Historical Perspective », *Asian Studies Review*, 2015, <https://thomasdaviddubois.files.wordpress.com/2015/10/2015-before-the-ngo-chinese-charities-i.pdf>

⁸ Le scandale le plus retentissant est celui de l'affaire Guo Meimei, jeune femme qui prétendait sur son blog internet travailler pour la croix Rouge et qui avait diffusé en 2011 des photographies affichant un train de vie fastueux. Voir :Edward Wong, « An Online Scandal Underscores Chinese Distrust of State Charities », *The New-York Times*, 3 juillet 2011, <http://www.nytimes.com/2011/07/04/world/asia/04china.html>

⁹ Wang Yuqiong, surnommée « Maman charité », s'est fait connaître à travers les médias chinois lors du kidnapping de son fils et pour les multiples projets caritatifs dans lesquels elle s'était engagée ensuite.. Elle a été accusée de fraude en 2014. Wang Yuqiong avait en effet prétendu avoir obtenu quinze millions de RMB de dons de la star Jet Li et aurait utilisé sa notoriété pour pouvoir obtenir des fonds et un terrain auprès du gouvernement local afin de construire une maison de retraite. Or, l'établissement n'a jamais été construit et il s'est avéré qu'elle n'avait reçu aucun don de Jet Li. Elle aurait par ailleurs retiré d'immenses bénéfices de divers projets commerciaux dans lesquels elle s'était engagée. Voir « 'Charity Mum' Wang Yuqiong accused of Fraud », *China Development Brief*, 25 mai 2015, <http://chinadevelopmentbrief.cn/news/charity-mum-wang-yuqiong-accused-of-fraud/>

¹⁰ « 慈善法如何 « 善法更善 » : 8 大进步与 10 大期待, *Cishan fa ruhe « shan fa geng shan » : 8 da jingbu yu 10 da qidai* » (Comment la Loi sur la charité peut-elle être améliorée : huit avancées et dix attentes), 财新网 *Caixin wang*, 9 mars 2016, <http://topics.caixin.com/2016-03-09/100917994.html>

sur les ambiguïtés et imprécisions contenues dans le texte, l'accusant de maintenir *in fine* un modèle de gestion traditionnel fondé sur une approche bureaucratique laissant encore peu d'autonomie à la « société civile ». D'autres observateurs se montrent plus optimistes. Ils estiment que si le texte final est loin d'être parfait, le processus qui a mené à son adoption, caractérisé par un recours important aux mécanismes de consultation de l'opinion publique, pourrait ouvrir la voie vers l'adoption d'un nouveau modèle de processus législatif.

Des avancées décisives

Les commentateurs se félicitent en premier lieu de l'allègement et la simplification des procédures administratives relatives à la création d'une organisation à but caritatif et à l'organisation de collectes de fonds. Ces nouvelles dispositions permettraient aux structures qui agissaient auparavant dans une « situation embarrassante d'activité caritative illégale » (*feifa xingshan de gangga jingdi*, 非法行善的尴尬境地)¹¹ d'avoir une existence officielle. Les organismes peuvent en effet désormais s'enregistrer directement auprès du ministère des Affaires civiles, sans devoir obtenir au préalable le parrainage d'une unité de supervision au niveau local (*yewu guanli danwei*, 业务管理单位)¹². Les procédures pour organiser des collectes de fonds (*募捐, mujuan*) ont également été simplifiées puisque la Loi autorise les structures à organiser elles-mêmes leurs collectes de fonds sans passer, comme elles devaient le faire auparavant, par l'intermédiaire d'une fondation spécialisée¹³.

D'autres mesures relatives aux aides financières, notamment les avantages fiscaux, dont peuvent bénéficier les organismes (chapitre 9 de la Loi) ou encore la possibilité de créer de manière plus souple une fiducie de bienfaisance (*cishan xintuo*, 慈善信托)¹⁴ sont également présentées comme positives pour améliorer les conditions financières et élever le niveau d'autonomie des organisations à but caritatif. Une plus grande souplesse a également été introduite dans les dispositions relatives à la gestion des dépenses. Alors que les organismes étaient tenus de dépenser chaque année au moins 70% des fonds levés au cours de l'année précédente, disposition jugée « irréaliste » par Kan Ke, directeur-adjoint de la Commission pour les affaires législatives du Comité permanent de l'ANP¹⁵, leurs dépenses annuelles doivent désormais représenter au moins 70% du revenu moyen des trois années précédentes, ce qui leur laisse davantage de marge de manœuvre face à des revenus annuels irréguliers.

Un autre volet de la Loi mis en exergue par les commentateurs porte sur les mesures visant à renforcer la transparence des organismes de bienfaisance. Li Yanjie, chercheur en droit à l'Académie des sciences sociales de Chine, souligne ainsi qu'un chapitre entier de la loi est consacré à la publication et la diffusion des informations relatives aux organisations et

¹¹ « 慈善法如何 « 善法更善 » : 8 大进步与 10 大期待, *Cishan fa ruhe « shan fa geng shan » : 8 da jingbu yu 10 da qidai* »(Comment la Loi sur la charité peut-elle être améliorée : huit avancées et dix attentes), 财新网 Caixin wang, 9 mars 2016, <http://topics.caixin.com/2016-03-09/100917994.html>

¹² Cette disposition avait été adoptée à partir de juillet 2012 dans les règlements régissant les procédures d'enregistrement des organisations sociales de la province du Guangdong. Voir « 广东社会组织 2012 年可直接申请成立 *Guangdong shehui zuzhi 2012 nian ke zhijie shenqing chengli* » (Les organisations sociales du Guangdong pourront directement s'enregistrer en 2012), 南方都市报 *Nanfang Doushi bao*, 22 novembre 2011, <http://news.foundationcenter.org.cn/html/2011-11/33965.html>

¹³ Elles peuvent désormais organiser leur propre collecte deux ans après leur enregistrement officiel au bureau des Affaires civiles (article 9 de la Loi).

¹⁴ La version finale de la Loi élargit les critères requis pour être l'administrateur légal d'une fiducie de bienfaisance, les organisations caritatives mais également les sociétés de fiducies (*trust companies*) sont éligibles.

¹⁵ «Draft Charity Law Eases Restrictions on Staff Payments », *Caixin Online*, 10 mars 2016.

œuvres caritatives (chapitre 8 de la Loi)¹⁶. La publication annuelle par les organismes de leurs rapports d'activité, rapports financiers et toutes autres données requises par le ministère des Affaires civiles est rendue obligatoire par l'article 72 de la Loi. Le texte exige en outre que les gouvernements locaux à un niveau administratif supérieur au *xian* publient régulièrement les informations relatives aux organisations et aux œuvres caritatives organisées au sein de leurs juridictions (déclarations d'enregistrement, liste des associations, informations sur les collectes de dons, événements de charité,...). Par ailleurs, la Loi met l'accent sur la nécessité d'assurer aux donateurs l'accès aux informations concernant l'usage des fonds collectés, tout en protégeant leur anonymat¹⁷. Enfin, un certain nombre de dispositions pour lutter contre les fraudes ont été prises. Le chapitre 10 de la Loi, qui se rapporte aux responsabilités légales, étoffé dans la dernière version du texte, précise les conditions de dissolution d'une association et énumère les actes frauduleux.

De manière générale, un bon nombre d'observateurs tels que Tao Feng ou Li Yanjie saluent l'équilibre trouvé entre la nécessité d'accorder davantage d'autonomie aux organisations caritatives et celle d'assurer leur transparence¹⁸. Tao Feng explique ainsi que la suppression du « double système de gestion et de supervision » (*shuang zhong guanli tizhi*, 双重管理体制) constitue une avancée fondamentale pour lutter contre un contrôle monopolistique du pouvoir et les pratiques de corruption tandis que l'obligation des informations et les diverses mesures portant sur la responsabilité légale des associations permettraient de garantir un contrôle adéquat des éventuelles dérives.

Les insuffisances d'une législation encore confuse et inadaptée

Les ambiguïtés de la Loi

Malgré les avancées jugées unanimement décisives de la loi, de nombreux commentateurs ont soulevé des points critiques¹⁹. Ces remarques portent en premier lieu sur les imprécisions et les ambiguïtés du texte de Loi. Plusieurs observateurs font remarquer que le concept de charité (*cishan*, 慈善) n'est pas clairement défini. Il recouvre dans la loi un sens extrêmement large puisqu'il renvoie, comme le précise l'article 3, à toutes les « activités de bien public » (*gongyi huodong*, 公益活动) entreprises volontairement par des individus ou

¹⁶ Li Yanjie 栗燕杰, « 慈善法实施的六大展望, *Cishan fa shishi de liu da zhanwang* » (Six grands éclairages sur l'application de la Loi sur la charité), 中国网 *Zhongguo wang*, 17 mars 2016, http://opinion.china.com.cn/opinion_99_145699.html

¹⁷ Le dernier point sur la protection des informations privées des donateurs a été ajouté dans la troisième et dernière version de la Loi.

¹⁸ Tao Feng 陶风, « 我们需要一部什么样的慈善法? *Women xuyao yi bu shenmeyang de cishan fa* » (De quelle Loi sur la charité avons-nous besoin?), 金融界 *Jinrong jie*, 11 mars 2016, <http://opinion.jrj.com.cn/2016/03/11020920672876.shtml>

¹⁹ Une partie des critiques exposées ici sont issues d'un texte publié par le Centre de recherche sur l'innovation sociale de l'Université chinoise de Hong Kong à l'occasion de la publication en janvier 2016 de la deuxième version du projet de Loi sur la charité. Ce texte récapitule les avis et suggestions de près de cinquante représentants d'organismes de bien public réunis en janvier 2016 autour de cinq tables-rondes organisées à Hong Kong, Canton, Chengdu, Pékin et Shanghai. Les critiques portant sur des points qui ont été modifiés dans la version finale de la Loi ne sont pas mentionnées. Voir : An Zijie (Anthony J. Spires), « 关于《中华人民共和国慈善法》(草案) (二次审议稿修改稿)的意见反馈, *Guanyu « Zhonghua gongheguo cishan fa » (cao'an) (er ci shenyi gaoxiugaigao de yijian fankui)* » (Retours et avis sur la révision de la deuxième ébauche du projet de Loi sur la charité de la République populaire de Chine), Centre de recherche sur l'innovation sociale de l'Université chinoise de Hong Kong, 29 février 2015.

des organisations à travers la donation de biens, l'octroi de services ou d'autres biais ». Hormis la référence au caractère « volontaire » de l'activité caritative, la distinction avec la notion de « bien public » n'apparaît pas clairement. Il est intéressant de faire remarquer ici que les débats sur la définition du concept de philanthropie au cours du long processus d'élaboration de la loi portaient principalement sur la distinction entre charité et bien public²⁰. Le terme de *cishan* serait traditionnellement associé aux initiatives individuelles relevant de la sphère privée et visant à porter secours aux individus dans le besoin. Le terme de *gongyi* aurait un sens plus large et renverrait théoriquement aux initiatives visant à traiter les problèmes sociaux touchant la communauté nationale dans son ensemble²¹. Or, la définition donnée dans la nouvelle loi suggère l'adoption d'une conception beaucoup plus large de la philanthropie qui engloberait toutes les activités de bien public menées de manière volontaire par des individus ou des organismes. La question reste de savoir si le terme de *gongyi* sera désormais strictement limité aux initiatives gouvernementales. En outre, la définition proposée dans le texte de loi sous-entend-elle que toutes les initiatives privées menées dans le secteur du développement social seront amenées à se ranger sous la bannière de la philanthropie ?

Des confusions demeurent également au niveau du champ d'application de la loi. Les articles 2 et 10 ne précisent pas, par exemple, si la législation s'applique aux structures enregistrées en tant qu' « organisations caritatives » auprès du ministère des Affaires civiles ou à tout autre organisme qui se livre à des « activités caritatives ». Ce mélange entre loi portant sur les organisations (*zuzhi fa*, 组织法) et loi sur les actes (*xingwei fa*, 行为法) engendre d'après Jia Xijin de nombreuses confusions et imprécisions concernant à la fois la forme juridique (*xingshi*, 形式) de l'organisme caritatif (article 11) et le statut de son responsable légal (article 16). Une association caritative constituerait-elle une quatrième catégorie d'organisation sociale²² ou une nouvelle définition d'un organisme de bien public, s'interroge Jia Xijin?²³ D'autres observateurs relèvent également des imprécisions sur les modalités de contrôle et la gestion financière des organisations caritatives, comme les critères relatifs à l'évaluation des comptes annuels (article 96). Par ailleurs, les conditions requises pour obtenir l'autorisation d'organiser une collecte de fonds auprès du ministère des Affaires civiles²⁴, tels que la nécessité de présenter un système de gestion interne « solide » (*jianquan* 健全) (article 22), demeurent flous. Enfin, les références récurrentes à la nécessité de ne pas enfreindre la « morale sociale » (*shehui gongde* 社会公德) revêtent un caractère vague et se rapportent à une notion non définie et surtout tout à fait relative et subjective.

Certains experts s'interrogent par ailleurs sur l'application de la Loi et son articulation avec les règlements déjà existants, à l'instar des règlements sur l'enregistrement des organisations de bien public (*gongyi zuzhi dengji guanli tiaolie*, 公益组织登记管理条例)²⁵. Li

²⁰ La notion de bien public apparaît notamment dans la Loi sur les donations de bien public de 1999.

²¹ « 公益与慈善, 有什么区别? *gongyi yu cishan, you shenme qubie?* » (Quel est la différence entre bien public et charité?), 公益慈善论坛 *Gongyi cishan luntan*, 25 novembre 2014, <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news-16865.html>

²² Les « organisations sociales (*shehui zuzhi*, 社会组织) regroupent en théorie trois catégories d'organisations : les associations (*shehui tuanti*, 社会团体), les organismes à but non lucratif (*minban feiqiye danwei*, 民办非企业单位) et les fondations (*jijinhui*, 基金会).

²³ Jia Xijin 贾西津, « 慈善法... », art. cit.

²⁴ Cette autorisation peut être délivrée deux ans après l'enregistrement officiel de l'organisation.

²⁵ Ces experts, dont Jin Jinping, Xu Yongguang, Yang Tuan, Zhang Gaorong, Zheng Gongcheng et Zheng Xiayun, ont été interrogés par Caixin. Voir « 慈善法如何 « 善法更善 » : 8 大进步与 10 大期待, *Cishan fa ruhe « shan fa geng shan » : 8 da jingbu yu 10 da qidai* » (Comment la Loi sur la charité peut-elle être améliorée : huit

Yanjie explique que plusieurs provinces comme celles du Hunan ou du Jiangxi avaient déjà adopté, avant le vote de la Loi, des règlements spécifiques portant sur les organisations caritatives²⁶. Si certaines des dispositions prévues dans ces règlements ont été incorporées à la Loi, il est encore nécessaire, selon lui, d'opérer un travail de révision et d'ajustement afin d'assurer une cohérence entre ces règlements et la Loi et permettre donc à cette dernière d'être pleinement appliquée.

Une Loi mal adaptée aux réalités sociales

Certains articles de la Loi, et en particulier les articles relatifs aux procédures d'enregistrement des organisations et aux collectes de fonds, soulèvent également un certain nombre de difficultés dans la mesure où ils ne prennent pas suffisamment en compte les évolutions sociales et les difficultés rencontrées par les organisations, en particulier celles de niveau modeste ou récemment créées. Certains commentateurs critiquent par exemple la disposition selon laquelle une organisation pourra être autorisée à collecter des fonds seulement deux ans après son enregistrement, disposition qui a été maintenue dans le texte finale de la Loi. Zhang Gaorong, le directeur adjoint du China Philanthropy Research Institute, explique que cette règle pourrait menacer la survie des petits organismes nouvellement enregistrés et dont les collectes de dons sont la source essentielle de financement. En outre, certaines conditions à remplir pour procéder à l'enregistrement d'une structure, précisées dans l'article 9 de la Loi, s'avèrent peu réalistes. Il est par exemple stipulé que l'organisation devra disposer de son « propre espace » (*ziji de zhusuo* 自己的住所), condition difficile à remplir pour de nombreuses organisations d'envergure modeste qui partagent leurs locaux avec d'autres associations ou bénéficient d'un local prêté par les autorités publiques.

Un autre point particulièrement controversé de la Loi concerne les dispositions relatives à la gestion du budget des organismes de charité. La deuxième version de la législation, qui précisait que les organisations étaient autorisées à dépenser jusqu'à 15% de leur budget pour les salaires des employés et les frais de gestion, seuil limité jusqu'alors à 10% par un règlement de 2004, avait été particulièrement bien accueillie à cet égard. Cette mesure aurait en effet permis d'améliorer l'attractivité du secteur caritatif sur le marché de l'emploi, les responsables d'organismes de bienfaisance se plaignant souvent de la difficulté à embaucher des employés qualifiés et de forts taux de *turn over* parmi leurs salariés en raison de la faiblesse des salaires et de conditions de travail peu avantageuses. Or, la proportion réservée aux frais administratifs a été de nouveau limitée à 10% dans la version finale de la Loi (article 60)²⁷, ce qui a suscité l'inquiétude de plusieurs experts qui considèrent même qu'aucune limite ne devrait être fixée afin de garantir une relative souplesse dans la gestion des fonds financiers²⁸.

avancées et dix attentes), 财新网 *Caixin wang*, 9 mars 2016, <http://topics.caixin.com/2016-03-09/100917994.html>

²⁶ Li Yanjie 栗燕杰, « 慈善法... », art. cit.

²⁷ La Loi précise toutefois que le dépassement du seuil pourra être autorisé en cas de circonstances exceptionnelles, à condition que cela soit dûment motivé et enregistré auprès du ministère des Affaires civiles.

²⁸ Ces experts se sont notamment exprimés à l'occasion d'un séminaire intitulé « "Focusing on the Charity Law, and Facing Controversial Articles" organisé le 13 mars 2016. Voir : « Charity Law draft limits public fundraising foundations' management fee to 10% of expenditures », *China Brief Development*, 14 mars 2016, <http://chinadevelopmentbrief.cn/news/charity-law-draft-limits-public-fundraising-foundations-management-fee-to-10-of-expenditures/>

De nombreuses interrogations subsistent encore également quant à l'organisation des campagnes de collecte de fonds et notamment les campagnes menées sur Internet ; volet particulièrement commenté lors de la publication des deux premières ébauches de la Loi. En premier lieu, la loi limite les collectes de fonds aux zones dans lesquelles les organisations ont été enregistrées²⁹. L'article 23 précise en outre que les organisations devront promouvoir leur collecte en ligne sur leur site et à travers des plateformes web dédiées et autorisées par le ministère des Affaires civiles³⁰. Non seulement la notion de « collecte de fond publique sur internet » (*hulianwang gongkai mujuan* 互联网公开募捐) n'est pas strictement définie mais rien n'est explicité sur la question des réseaux sociaux. La diffusion par Wechat d'une information concernant une collecte de fonds sera-t-elle illégale ? Les experts soulignent de manière générale que les évolutions sociales et technologiques rendent la loi difficilement applicable sur cette question. Enfin, la responsabilité légale des médias quant à la médiatisation d'une campagne de collecte de fonds (articles 27 et 97) risquerait de décourager certains médias de relayer l'information et ainsi de réduire la visibilité de la campagne.

Un mode de gestion encore peu autonome ?

Certains avis exprimés, notamment par le Centre de recherche sur l'innovation sociale de l'Université chinoise de Hong Kong, trahissent une relative inquiétude quant au maintien d'un mode « traditionnel » (*chuantong*, 传统) de contrôle et de supervision administrative qui repose majoritairement sur l'appréciation des autorités. Les imprécisions sur certains critères de même que les modalités de contrôle laisseraient encore peu d'autonomie aux organismes de bienfaisance. Aux yeux de certains chercheurs et professionnels³¹, ces orientations ne sont pas favorables à l'autonomisation de la société chinoise, nécessaire selon eux pour permettre aux initiatives philanthropiques de se développer pleinement. Les chercheurs du Centre de recherche sur l'innovation sociale de l'Université chinoise de Hong Kong estiment ainsi qu'il convient avant tout de renforcer les mécanismes de supervision et de contrôle aux niveaux de la société civile et des médias et d'adopter un modèle de gestion « par le bas » (*shehuihua guanli de moshi*, 社会化管理的模式).

Une loi symbolique ?

Jia Xijin interprète quant à elle les défaillances de la loi par l'impossibilité politique à voter une loi structurelle sur les organisations sociales qui intégrerait les différents règlements les régissant. Le mélange entre loi sur les organisations et loi sur les activités résulte avant tout du manque de consensus sur les dispositions à mettre en œuvre et, de manière plus fondamentale, sur la question du « droit d'association », inenvisageable dans le cadre du système actuel d'après Jia Xijin.

Si la loi est imparfaite, elle revêt avant tout, aux yeux de nombreux commentateurs, un caractère incitatif (*cujin fa*, 促进法), l'objectif fondamental étant d'encourager la société

²⁹ La dernière version de la Loi a néanmoins introduit davantage de souplesse en précisant qu'à titre exceptionnel, la conduite d'activités caritatives en dehors de la circonscription où l'organisme est enregistré pouvait être autorisée, sous réserve d'obtenir l'autorisation au préalable du bureau des affaires civiles situé au niveau du *xian* dont l'organisation dépend (article 23).

³⁰ Un point a été modifié par rapport au second *draft* de la Loi qui indiquait que seules les organisations enregistrées au niveau de la province pouvaient mener leurs campagnes de fonds à travers leur site web, les autres devant exclusivement relayer l'information à travers les plateformes dédiées. Cette disposition avait été fortement critiquée.

³¹ Voir Anthony J. Spires, « 关于... », art. cit.

chinoise à s'impliquer davantage dans le secteur philanthropique. La loi revêt également, pour certains auteurs ou experts interrogés dans la presse chinoise, un caractère symbolique du fait du processus législatif innovant qui a mené à son adoption. Wang Ming³² se félicite ainsi de l'implication des différents acteurs de la société dans le processus³³. Des organes gouvernementaux, des instituts de recherche, des organisations caritatives et des représentants de la société civile ont été sollicités au cours de plusieurs phases de consultation pour faire part de leurs avis et suggestions sur les ébauches de la Loi. D'après Wang Ming, les réactions ont été nombreuses et majoritairement positives. Entre la publication du projet de loi et le 31 janvier 2016, plus de 600 personnes auraient été invitées à commenter le projet à l'ANP et 2504 avis ont été déposés sur la plateforme web de l'ANP³⁴. Un certain nombre de ces suggestions ont d'ailleurs été intégrées dans le texte, rappellent les observateurs chinois. Plus précisément, 110 points auraient été modifiés depuis la publication de la première ébauche en octobre 2015³⁵. La comparaison du texte définitif et de la deuxième ébauche de la Loi fait clairement apparaître que les avis suggérant de mieux clarifier, détailler ou modifier certains termes et dispositions de la loi ont été pris en compte. Les principales modifications apportées se rapportent à la question des collectes de fonds, des fiducies de bienfaisance, la gestion des biens des organisations caritatives (*cishan caichan*, 慈善财产), et les responsabilités légales des organismes. Par exemple, concernant les collectes de fonds, il a été ajouté que le bureau des Affaires civiles devait motiver son refus dans le cas où il décide de ne pas accorder l'autorisation de collecter des fonds à un organisme, ajout suggéré par certains experts³⁶. De même, la possibilité de relayer la collecte sur son site web et non uniquement sur des plateformes dédiées n'est plus seulement réservée aux organisations enregistrées au niveau provincial.

Pour Wang Ming, le caractère ouvert du processus législatif a été exemplaire. L'adoption de la Loi sur la charité pourrait à ce titre jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre de réformes structurelles du système législatif chinois. Jia Xijin nuance quelque peu l'interaction avec les ONG et le public, dans la mesure où ce sont les experts qui ont été le plus sollicités, mais elle vante également « l'esprit de compromis » qui a prévalu tout au long du processus d'adoption de la loi.

Il est intéressant de remarquer toutefois que les modifications apportées au texte final n'ont pas nécessairement pris en compte les critiques de fond apportées par certains professionnels et chercheurs sur le maintien d'un mode de gestion « traditionnel », privilégiant un contrôle « par le haut ». Au contraire, plusieurs modifications opérées sur la dernière version de la loi tendent à aller dans le sens d'un contrôle administratif plus contraignant. Par exemple, outre la question du seuil des 10%, il a été ajouté dans l'article 24 relatif à l'organisation de collectes de fonds qu'un projet détaillé de collecte devait être soumis et validé au préalable par le bureau local des Affaires civiles. De même, il semble

³² Wang Ming, membre de la CPPCC et directeur de l'Institut de recherche sur les ONG du département d'administration publique de l'université Tsinghua, a fait partie d'une des sept équipes d'experts qui ont soumis leurs modifications et remarques entre avril et novembre 2014.

³³ « 王名委员：慈善法「底子来自公众」开门立法树典范, *Wang Ming weiyuan: Cishan fa 'dizhi laizi gongzhong' kaimen lifashu dian fan* » (D'après le député Wang Ming, la Loi sur la charité « fondée sur la participation du public » a ouvert la voie vers un nouveau modèle de processus législatif), 财新网 *Caixin Wang*, 3 mars 2016, <http://topics.caixin.com/2016-03-03/100915464.html>

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Li Ya, « 争议的背后是对慈善法的更高期待, *Zhengyi de beihou shi dui cishanfa de geng gao qidai* » (Les controverses trahissent les grandes attentes soulevées par la Loi sur la charité), 中国网 *Zhongguo wang*, 17 mars 2016, http://opinion.china.com.cn/opinion_65_145765.html

³⁶ Voir Anthony J. Spires, « 关于... », art. cit.

que les références à la « morale sociale », loin d'avoir été supprimées ou précisées, se sont multipliées dans le texte.

En définitive, l'adoption de la Loi est un signal fort lancé par les autorités chinoises sur leur volonté de développer le secteur philanthropique, ambition qui s'inscrit dans le plan de développement social et de lutte contre la pauvreté. Il est fort probable à long terme que la loi donne une impulsion décisive au secteur philanthropique en Chine et qu'un nombre croissant d'organisations sociales s'enregistre en tant qu'organismes caritatifs. Néanmoins, l'objectif apparaît à court terme peu réaliste. Outre les difficultés d'application de la loi au niveau local, la législation tend à favoriser avant tout les organismes de grande envergure déjà bien établis, au détriment des petites structures nouvellement établies. Enfin, le chemin à parcourir pour légitimer l'existence et l'utilité des œuvres philanthropiques au sein de la société chinoise reste long.

De manière plus fondamentale, il est permis de s'interroger sur les implications de la loi pour la « société civile » chinoise dans le contexte politique actuel. La multiplication des arrestations d'activistes et défenseurs des droits, le resserrement du contrôle sur les médias et Internet, la volonté d'éliminer l'influence des idées et organismes étrangers sont autant de manifestations des tentatives du gouvernement Xi Jinping d'étouffer les voix discordantes ainsi que les initiatives sociales autonomes allant dans le sens d'une diversification et d'un épanouissement de la société civile. A la lumière de ce contexte, la loi sur la philanthropie votée en mars 2016 traduit les efforts fournis par les autorités chinoises pour canaliser les initiatives sociales et les orienter vers un modèle de gouvernance sociale fondée sur la philanthropie et un réseau organisations sociales conçues comme des prestataires de services sociaux au service de l'État³⁷. De fait, ce modèle court-circuite les initiatives qui ne s'aligneraient pas avec les priorités politiques et remet en question la défense des droits des groupes sociaux vulnérables ainsi que le développement de la justice sociale en Chine.

³⁷ Voir Chloé Froissart, « Civil Society in China, Comparing the Hu-Wen and Xi Jinping Eras », Conférence du 26 mars 2016 au Bookworm, Pékin.